Backgrounder

BP-184E

OFFICIAL LANGUAGES ACT (1988)

JEAN-CHARLES DUCHARME
LAW AND GOVERNMENT DIVISION

OCTOBER 1988

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

90-01908/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-2/184E
ISBN 0-660-13289-3

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND..... 1

ANALYSIS..... 2

Preamble..... 2

Purpose of Act..... 3

Definitions..... 3

Part I - Proceedings of Parliament..... 4

Part II - Legislative and Other Instruments..... 4

Part III - Administration of Justice..... 4

Part IV - Communications with and Services to the Public..... 5

Part V - Language of Work..... 6

Part VI - Participation of English-Speaking and French-Speaking Canadians..... 7

Part VII - Advancement of French and English..... 8

Part VIII - Responsibilities and Duties of Treasury Board in Relation to the Official Languages of Canada..... 8

Part IX - Commissioner of Official Languages..... 8

Part X - Court Remedy..... 9

Part XI - General..... 10

Part XII - Related Amendments..... 11

Part XIII - Consequential Amendments..... 11

Part XIV - Transitional Provisions, Repeal and Coming into Force... 12

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

OFFICIAL LANGUAGES ACT (1988)

BACKGROUND

Since its passage in 1969, the former Official Languages Act (R.S.C., chapter O-2) had not been amended in any way, despite numerous requests for changes from the Standing Joint Committee on Official Languages and the Commissioner of Official Languages. The requests were prompted by a weakening of the Act's scope as a result of court decisions establishing its declaratory (rather than executory) nature and its lack of primacy over other federal enactments (Association des gens de l'air du Québec Inc. v. The Honourable Otto Lang [1977] 2 F.C. 22 and [1978] 2 F.C. 371).

Furthermore, the 1982 Canadian Charter of Rights and Freedoms (hereinafter called the Charter), because of its constitutional nature and because of the opportunity it provided to citizens to seek redress, reduced the usefulness of the former Act even more. However, the linguistic rights guaranteed in the Charter (sections 16 to 22) do not apply to all aspects of bilingualism, such as language of work and equitable participation.

With the need for reform being increasingly felt, the government wanted to adapt the legislation so as to be in keeping with the Charter, to define how the latter would be enforced and to include additional rights. Given the scope of the planned amendments, the government decided to repeal the former Act and replace it with Bill C-72, also entitled the Official Languages Act (hereinafter called the Act).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Act received Royal Assent on 28 July 1988 and was proclaimed 15 September 1988, except for clause 95 (dealing with forms in the Criminal Code), which will be in force 1 February 1989, and clause 94 (dealing with the rights of the accused under the Criminal Code in provincial courts), which will be proclaimed later.

ANALYSIS

This Act's main features are: 1) its quasi-constitutional nature; 2) its executory nature; 3) its incorporation of the parliamentary resolution of 1973; and 4) its wording, which is more explicit than that of the former Act. The contents of the present Act will now be compared with those of the Charter and the former Act.

The Act contains a preamble and 111 sections set out in 14 parts, as compared to the 39 sections of the former Act. It therefore contains several new elements: a preamble and parts governing the proceedings of Parliament (Part I), language of work (Part V), the participation of English-speaking and French-speaking Canadians (Part VI), the advancement of French and English (Part VII), the responsibilities and duties of Treasury Board in relation to the official languages of Canada (Part VIII) and court remedy (Part X). It also contains additional provisions respecting legislative and other instruments (Part II), the administration of justice (Part III) and the Commissioner of Official Languages (Part IX).

Preamble

The very presence of a preamble, rare in public law, is evidence of the importance accorded to the Act by the legislator. The Interpretation Act (R.S.C., chapter I-23, section 12) stipulates that a preamble of an enactment shall be read as a part thereof intended to assist in explaining its purport and object. Thus, a preamble is an interpretation provision.

The preamble specifically mentions sections 16 to 20 of the Charter, language of work, equitable participation and the commitment on

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the part of the federal government to advancing bilingualism, official language minority communities and cooperation with provincial governments. It is interesting to note that the Act assigns responsibility to the federal government for the advancement of official languages, whereas the 1987 Constitutional Accord (the Meech Lake Accord) assigns the task of safeguarding the language to both the federal government and the provinces, with Quebec given the added responsibility of promoting its own distinct character.

Purpose of Act

The Act has a threefold purpose: 1) to ensure the equal status of the two official languages; 2) to support the development of official language minority communities and progress towards equality of status for the two official languages; and 3) to set out the powers, duties and functions of federal institutions in this area.

The statement of purpose relating to the equal status of the two official languages encompasses the rights governed by sections 16 to 20 of the Charter. It does not mention language of work and equitable participation, which are two of the three basic components of the federal government's bilingualism policy, the third being language of service.

Definitions

To make up for the former Act's lack of clarity, section 3 of the Act is more explicit. Thus, section 3(1) includes in the definition of "federal institution" the House of Commons, the Senate, federal courts, government bodies or offices, departments and Crown corporations. This particular wording puts an end to the debate about the application of the Act to Parliament. In addition, the Crown corporation designation is extended to wholly-owned subsidiaries. Finally, the government of the Northwest Territories, of the Yukon Territories and of any body established to perform a governmental function in relation to an Indian band or other group of aboriginal people are not included in the list of federal institutions.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Part I - Proceedings of Parliament

Section 4 of the Act is not to be found in the former Act. However, section 4(1) restates section 17(1) of the Charter, which stipulates that everyone has the right to use English or French in any debates or proceedings of Parliament. Section 4(2) provides for the additional right to simultaneous interpretation of the debates and other proceedings of Parliament. Previously, this was neither a constitutional nor a statutory right, though simultaneous interpretation had been provided following an order of the House of Commons (1958) and the adoption of a Senate report (1960).

Part II - Legislative and Other Instruments

This part, which stipulates that legislative instruments must be made, printed, published and tabled in both official languages, restates and rounds out the provisions governing this area in the former Act.

Sections 5 and 6 reproduce the wording of section 18(1) of the Charter, which refers to the statutes, records and journals of Parliament. Notices, advertisements and other matters published by federal institutions for the information of members of the public (section 11) and rules and so forth governing practice and procedure (section 9) are still covered, but exceptions are no longer allowed in the event of an emergency. Lastly, the Act henceforth also applies to international treaties and federal-provincial agreements (section 10).

The only exceptions mentioned have to do with exclusions from the definition of "federal institutions." Ordinances of the Northwest Territories, of the Yukon Territory and by-laws or other instruments of a body established to perform a government function in relation to an Indian band or other group of aboriginal people (section 7(3)) are excluded.

Part III - Administration of Justice

The wording of section 14 of the Act is similar to that of section 19(1) of the Charter, as regards the right of everyone to use the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

official language of his choice before the courts established by an Act of Parliament. Much like the former legislation, the courts ensure that a witness is not placed at a disadvantage by using the official language of his choice (section 15(1)) and that facilities for simultaneous interpretation are made available at the request of any party to the proceedings or where the proceedings are considered to be of general public interest or importance (sections 15(2) and (3)). Unlike the former Act, this right is not restricted to the National Capital Region or to federal bilingual districts and is no longer a discretionary provision.

In addition, under section 16(1) of the Act, courts, with the exception of the Supreme Court of Canada, are required to ensure that a judge is able to understand the official language in which the proceedings are being conducted, without the assistance of an interpreter. This provision prevents a recurrence of situations such as arose from the decision in Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick ([1986] 1 S.C.R. 549), where the court ruled that the right of the parties to use one official language did not impose on the presiding officer the responsibility or obligation to understand that official language. The Federal Court and the Tax Court of Canada are required to comply with this provision immediately, while other courts will have five years to comply (section 16(2)). This duty imposed on federal courts is institutional, not individual; that is, federal courts have to have a bilingual capacity at the judge level, but not all judges have to be bilingual.

Finally, the Act contains two new provisions: 1) the obligation on the Crown or a federal institution, when a party to civil proceedings, to use the official language chosen by the other parties, except when reasonable notice has not been given (section 18); and 2) the requirement that legal documents served by federal institutions must be set out in both official languages (section 19(1)).

Part IV - Communications with and Services to the Public

This part of the Act combines section 20(1) of the Charter and the provisions of the former Act governing the application of language of service. Thus, unlike the Charter, the Act identifies the National

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Capital Region as a target area, as well as the head or central offices of federal institutions. With respect to the criteria governing the provision of services, the nature of the office, a feature not mentioned in the former Act, is also a factor, in addition to the significant demand criterion. The new Act, unlike the former legislation, specifies that this criterion applies not only in Canada but also abroad. Furthermore, the Act abandons the concept of federal bilingual districts.

With respect to the travelling public, section 23 has the same scope as the provisions of the former Act, in that it applies to services extended in Canada and abroad, including those made available by another party pursuant to a contract with the federal institution. However, exemptions no longer apply if the demand is "too low or uneven." Rather, for the provision of services it must be established that the demand is "significant." This change came about in order to conform to the wording of section 20(1) of the Charter and to avoid multiplying the application concepts in the Act.

The concept of significant demand is covered by section 32, which gives the Governor in Council the power to make regulations in light of the criteria set out in section 32(2). No legislative definition of "significant demand" is therefore given. The concept of active offer is recognized in the Act (section 28). Provisions pertaining to language of service take precedence over incompatible provisions pertaining to language of work (section 31).

Part V - Language of Work

This part would strengthen the provisions of the 1973 parliamentary resolution by incorporating them into the Act and by defining their scope of application. It therefore has no equivalent in either the Charter or the former Act. Furthermore, the Governor in Council is given the power to make regulations to ensure the application of section 38.

Section 34 stipulates that English and French are the languages of work of all federal institutions and that officers and employees of such institutions have the right to use either official language. Section 35 provides that this right extends: 1) to federal

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

institutions located in the National Capital Region; and 2) to federal institutions located in any region or part of Canada set out in an annex of the Treasury Board (New Brunswick, certain regions of Quebec and Ontario) and 3) to any place outside Canada prescribed by regulation. Section 38(2) provides that certain bilingual regions or sectors in Canada may be added or deleted from the annex of the Treasury Board. This is reminiscent of the concept of federal bilingual districts in the former Act.

Consequential obligations to the right to "work environments that are conducive to the effective use of both official languages" include: 1) the provision of services and work instruments; 2) the use of bilingual data processing and communications systems (after 1 January 1991); and 3) the ability of supervisory and management personnel to communicate and carry out their functions in both official languages (section 36(1)).

Part VI - Participation of English-Speaking and French-Speaking Canadians

This part, which also embodies the 1973 parliamentary resolution and is absent from the Charter and the former Act, commits the federal government to ensuring that there is equal access to appointment and advancement and that the composition of the work-force in federal institutions will "reflect the presence of both the official language communities," taking into account the characteristics of these institutions, their mandates, the public they serve and their locations (section 39(1)).

Employment opportunities are therefore open to all Canadians, given the concepts of language of service and language of work (section 39(2)). However, nothing abrogates or derogates from the principle of selection of personnel according to merit (section 39(3)). The Governor in Council is granted the power to make regulations to ensure the application of this part (section 40).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Part VII - Advancement of French and English

Pursuant to section 41 of the Act, the federal government is committed to enhancing the vitality of minority communities, supporting and assisting their development and fostering the full recognition and use of both official languages. This provision is not contained in either the Charter or the former Act. However, as has already been mentioned, the federal government is assigned the role of promoting Canada's linguistic duality, incorporating in legislation the provision of the 1987 Constitutional Accord regarding the preservation of this duality.

The Secretary of State of Canada is responsible for ensuring a coordinated approach to the implementation of this provision (section 42), using the measures set out in section 43, especially the encouragement and assistance to provincial governments and the private sector. Federal ministers are able to consult and negotiate with provincial governments to ensure the coordination of federal, provincial, municipal and educational services in both official languages (section 45).

Part VIII - Responsibilities and Duties of Treasury Board in Relation to the Official Languages of Canada

Unlike the former Act, which did not designate any one authority as responsible for its implementation, the Act entrusts to Treasury Board the responsibility for the general direction and coordination of federal programs relating to language of service, language of work and equitable participation within federal institutions other than the Senate, House of Commons and Library of Parliament (section 46(2)). Treasury Board is required to submit to Parliament an annual report on the status of programs carried out by the institutions in respect of which it has responsibility (section 48); this ensures better monitoring of activities related to official languages.

Part IX - Commissioner of Official Languages

The Act confirms the mandate and powers of the Commissioner of Official Languages, with some additions. The duty of the Commissioner,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

to ensure compliance with the spirit and intent of the Act, now includes the overseeing of the advancement of both official languages in Canadian society (section 56(1)). This added duty is consequential on the commitment to promote official languages made by the federal government in Part VII of the Act.

The Commissioner is required to carry out the following additional duties: 1) review any regulations or directives that may affect the status or use of the official languages and comment on the review in a report (section 57); 2) request that deputy heads or other administrative heads of federal institutions that have been investigated notify him, within a specified period of time, of the measures they intend to take to follow up on his recommendations (section 63(3)); 3) report to the President of the Treasury Board that a plaintiff is subject to threats, intimidation or discrimination (section 62(2)); 4) submit to Parliament a special report on any matter within the scope of his powers where the matter is of such urgency or importance that a report cannot be deferred until the time of the next annual report (section 67(1)); and 5) disclose the information necessary to carry out an investigation (section 73). Any report on an investigation into the activities of a federal institution is no longer submitted to the Clerk of the Privy Council, but rather to the President of the Treasury Board (section 63(1)), in light of his responsibilities.

In addition, the Commissioner (or any person acting on his behalf): 1) is not compelled to give evidence in respect of any matter coming to his attention as a result of performing his duties (section 74); 2) enjoys immunity from criminal or civil proceedings against him for anything done in good faith in the performance of his duties (section 75(1)); and 3) enjoys immunity from prosecution for libel or slander relating to anything done in good faith in the performance of his duties (section 75(2)).

Part X - Court Remedy

This part is extremely important since it corrects one of the shortcomings of the former Act, namely its declaratory nature, by

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

conferring an executory nature on the new Act. Thus, any person can apply to the Federal Court for a remedy (section 76) after having made a complaint to the Commissioner with regard to: 1) the proceedings of Parliament; 2) legislative instruments (except for procedural texts); 3) language of service and language of work (section 77(1)); or 4) staffing. The executory nature of the Act is compatible with that of the Charter (set out in section 24(1)) and allows a person to seek remedy from a court (section 77(4)). The Commissioner also has the power to grant such remedy himself or to appear before the Court on behalf of the person (section 78). Finally, section 79 provides the possibility of grouping together similar complaints relating to the same federal institution.

Part XI - General

This part is also important in that it corrects another shortcoming in the former Act, namely the fact that it did not enjoy primacy over other federal enactments. By clearly stipulating that Parts I to V have primacy over federal laws (section 82(1)) other than the Canadian Human Rights Act (section 82(2)), the Act takes on a quasi-constitutional nature, which makes it more compatible with the Charter.

Not all parts of the Act have primacy over federal enactments, only to those parts setting out the essential elements of language rights, excluding the concept of equitable participation. The provisions of the Act are not subject to a "notwithstanding" clause.

Pursuant to Part XI, the President of the Treasury Board has the power to consult with minority official language communities and with the general public on proposed regulations to be made under the Act (section 84). Furthermore, the administration of the Act is reviewed by a parliamentary committee (section 88).

Lastly, regulation provided under this Act is subject to a particular proceeding. The draft of a proposed regulation must be tabled 30 sitting days before its publication in the Canada Gazette (section 85) and a proposed regulation must be published in the Canada Gazette 30 sitting days before it comes into force, allowing interested persons the opportunity to make representations to the President of Treasury Board

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(section 86). Regulations related to the designation of bilingual regions or sectors in Canada must be tabled 30 sitting days before the proposed effective date. Each house must vote on any motion to disapprove that has been signed by a certain number of members or senators (section 87).

Part XII - Related Amendments

The purpose of this part is to amend certain provisions in other enactments, including the Criminal Code. Part XIV.1 of the Code entitled "Language of the Accused" already recognizes that an accused person has the right to plead his case before a justice who speaks his language. The Act extends this right to the counsel and witnesses, at the time of the preliminary inquiry and during the proceedings. It also sets out new rights with regard to simultaneous interpretation, a bilingual transcript, a public trial in the language of the accused and the availability of any written judgment in the language of the accused (section 94(1)).

Pursuant to section 94(2), these provisions came into force on the day the Act was assented to in the case of the provinces already enforcing Part XIV.1 of the Criminal Code or on the day of its proclamation for the other provinces (Newfoundland, Alberta and British Columbia). Pursuant to section 96, Part XIV.1 of the Criminal Code (except section 462.11 for the three provinces mentioned above) will apply throughout Canada as of 1 January 1990 at the latest for offences punishable on summary conviction and criminal offences.

This part entrenches the official language ordinances of the Northwest Territories and Yukon in their establishing Acts (sections 97 and 98).

Part XIII - Consequential Amendments

This part makes some technical adjustments to certain statutes. The Canadian Arsenals Limited Divestiture Authorization Act and the Northern Transportation Company Limited Disposal Authorization Act are amended to bring these corporations in line with the Act, in keeping with the broader definition of a Crown corporation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Part XIV - Transitional Provisions, Repeal and Coming into Force

Until section 96 extends the application of Part XIV.1 of the Criminal Code (except section 462.11) to all provinces, as of 1 January 1990, sections 105 and 106 establish a transitional régime for the three provinces (Newfoundland, Alberta and British Columbia) in which that Part does not now have effect (section 107).

Much like the previous legislation, every court in Canada exercising jurisdiction in federal criminal matters now ensures that any person giving evidence before it will not be at a disadvantage in using the official language of his choice (section 105(1)) and may allow the proceedings be conducted and the evidence be given and taken in the official language of the accused, if it can be effectively done (section 105(2)). This last possibility applies to provincial courts only if proceedings in civil causes or matters can be conducted in both official languages (section 105(3)).

Lastly, pursuant to section 106, a transitional system is set up in those provinces in which Part XIV.1 of the Criminal Code is not in force. An accused may be heard in the official language of his choice and is entitled to simultaneous interpretation services. Furthermore, witnesses are able to give evidence in the official language of their choice.

BP-184F

Étude générale

LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES (1988)

JEAN-CHARLES DUCHARME
Division du droit et du gouvernement

OCTOBRE 1988

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat YM32-2/184F
ISBN 0-660-92689-X

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
ANALYSE	2
Préambule	2
Objet	3
Définitions	3
Partie I - Débats et travaux parlementaires	4
Partie II - Actes législatifs et autres	4
Partie III - Administration de la justice	5
Partie IV - Communications avec le public et prestation des services	6
Partie V - Langue de travail	7
Partie VI - Participation des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise	7
Partie VII - Promotion du français et de l'anglais	8
Partie VIII - Attributions et obligations du Conseil du Trésor en matière de langues officielles	8
Partie IX - Commissaire aux langues officielles	9
Partie X - Recours judiciaire	10
Partie XI - Dispositions générales	10
Partie XII - Modifications connexes	11
Partie XIII - Modifications corrélatives	12
Partie XIV - Dispositions transitoires, abrogation et entrée en vigueur	12

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES (1988)

CONTEXTE

Depuis son adoption en 1969, l'ancienne Loi sur les langues officielles (S.R.C., chap. O-2) n'avait subi aucune modification, malgré plusieurs demandes en ce sens de la part du Comité mixte permanent des langues officielles et du Commissaire aux langues officielles. Ces demandes de modifications découlaient notamment de l'affaiblissement de sa portée à la suite de décisions judiciaires établissant son caractère déclaratoire (et non exécutoire) et son absence de primauté par rapport aux autres lois fédérales (Association des gens de l'air du Québec Inc. c. L'honorable Otto Lang, [1977] 2 C.F. 22 et [1978] 2 C.F. 371).

De plus, la Charte canadienne des droits et libertés (ci-après appelée la Charte), entrée en vigueur en 1982, a relativisé davantage l'ancienne loi, en raison de son caractère constitutionnel et de la possibilité de recours qu'elle offre aux citoyens. Cependant, les droits linguistiques garantis dans la Charte (articles 16 à 22) ne s'appliquent pas à tous les aspects du bilinguisme, comme la langue de travail et la participation équitable.

Une réforme devenant toujours plus pressante, le gouvernement a voulu adapter sa législation en fonction de la Charte, définir les modalités d'application de cette dernière et ajouter d'autres droits à ceux que prévoyait l'ancienne loi. Étant donné l'ampleur des modifications envisagées, il a choisi d'abroger l'ancienne loi et de la remplacer par la Loi C-72, intitulée également Loi sur les langues officielles (ci-après appelée la Loi).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La Loi a été sanctionnée le 28 juillet 1988 et proclamée le 15 septembre 1988, sauf l'article 95 (relatif aux formulaires prévus dans le Code criminel), qui entrera en vigueur le 1er février 1989, et l'article 94 (relatif aux droits des accusés devant les tribunaux provinciaux appliquant le Code criminel), qui sera proclamé ultérieurement.

ANALYSE

Les principales caractéristiques de la Loi sont: 1° sa nature quasi constitutionnelle; 2° son caractère exécutoire; 3° le fait qu'elle intègre la résolution parlementaire de 1973; et 4° son libellé plus explicite que celui de l'ancienne loi. Afin d'en évaluer le contenu, nous l'analyserons en parallèle avec la Charte et l'ancienne loi.

La Loi se compose d'un préambule et de 111 articles regroupés en 14 parties, par rapport aux 39 articles de l'ancienne loi. Elle contient donc plusieurs nouveaux éléments, à savoir le préambule et les parties concernant les débats et travaux parlementaires (partie I), la langue de travail (partie V), la participation des Canadiens francophones et anglophones (partie VI), la promotion du français et de l'anglais (partie VII), les attributions et obligations du Conseil du Trésor en matière de langues officielles (partie VIII) et le recours judiciaire (partie X). Il comporte aussi de nombreux ajouts aux dispositions existantes, notamment en ce qui concerne les actes législatifs et autres (partie II), l'administration de la justice (partie III) et le Commissaire aux langues officielles (partie IX).

Préambule

La présence d'un préambule dans la Loi témoigne de l'importance que le législateur a voulu lui accorder, car il est rare d'en retrouver un dans les lois publiques. Selon la Loi d'interprétation (S.R.C., chap. I-23, art. 12) un préambule est réputé faire partie d'une loi et peut servir à en expliquer l'objet et la portée. Il s'agit donc d'une disposition interprétative.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le préambule fait notamment mention des articles 16 à 20 de la Charte, de la langue de travail, de la participation équitable et des engagements du gouvernement fédéral en ce qui concerne la promotion du bilinguisme et des minorités de langue officielle et la collaboration avec les provinces. Il est intéressant de noter qu'il attribue un rôle de promotion au gouvernement fédéral, tandis que l'Accord constitutionnel de 1987 (accord du lac Meech) lui confie, ainsi qu'aux provinces, un rôle de protection, le Québec se voyant en outre reconnaître un rôle de promotion de son caractère distinct.

Objet

La Loi se donne trois objets: 1° assurer l'égalité des langues officielles; 2° appuyer le développement des minorités de langue officielle et la progression vers l'égalité de statut des langues officielles; et 3° préciser les pouvoirs et obligations des institutions fédérales en la matière.

L'objet relatif à l'égalité des langues officielles reprend les droits visés par les articles 16 à 20 de la Charte mais ne mentionne pas la langue de travail et la participation équitable, qui sont deux des trois éléments fondamentaux des politiques fédérales de bilinguisme, le troisième étant la langue de service.

Définitions

En réaction à l'imprécision de l'ancienne loi, l'article 3 de la Loi est plus explicite. Ainsi, le paragraphe 3(1) définit les "institutions fédérales", qui comprennent la Chambre des communes, le Sénat, les tribunaux fédéraux, les organismes administratifs, les ministères et les sociétés d'État. Avec ce libellé, le débat entourant l'application de la Loi au Parlement est clos. De plus, les sociétés d'État visées comprennent désormais les filiales détenues à cent pour cent. Enfin, les administrations des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

et les organismes chargés de l'administration d'un bande indienne ou d'autres groupes de peuples autochtones sont exclus du concept d'institutions fédérales.

Partie I - Débats et travaux parlementaires

L'article 4 de la Loi ne se retrouvait pas dans l'ancienne loi, mais le paragraphe 4(1) reprend le libellé du paragraphe 17(1) de la Charte, qui prévoit que chacun peut utiliser le français ou l'anglais dans les débats et travaux du Parlement. Quant au paragraphe 4(2), il ajoute le droit à l'interprétation simultanée des débats et autres travaux parlementaires. Auparavant, ce droit n'était pas constitutionnel ou législatif, mais résultait d'un ordre de la Chambre des communes (1958) et de l'adoption d'un rapport par le Sénat (1960).

Partie II - Actes législatifs et autres

Cette partie, qui prévoit que les actes législatifs doivent être établis, imprimés, publiés et déposés dans les deux langues officielles, reprend et complète les dispositions de l'ancienne loi à cet égard.

Les articles 5 et 6 reprennent le libellé du paragraphe 18(1) de la Charte relativement aux lois, archives, comptes rendus et procès-verbaux. Les textes des institutions fédérales destinés au public (article 11), les actes pris dans l'exercice d'un pouvoir législatif (paragraphe 7(1)) et les textes de procédure (article 9) sont toujours visés, mais il n'y a plus d'exceptions en cas d'urgence. Enfin, les traités internationaux et les accords fédéro-provinciaux sont désormais visés (article 10).

Les seules exceptions prévues sont liées aux exclusions de la définition d'"institutions fédérales" et concernent les ordonnances des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon et les actes pris par les organismes chargés de l'administration d'une bande indienne ou d'autres groupes de peuples autochtones (paragraphe 7(3)).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Partie III - Administration de la justice

L'article 14 de la Loi reprend le contenu du paragraphe 19(1) de la Charte, relativement au droit de chacun d'employer la langue officielle de son choix devant les tribunaux créés sous le régime d'une loi fédérale. Comme sous le régime de l'ancienne loi, les tribunaux doivent veiller à ce que tout témoin soit entendu dans la langue officielle de son choix sans subir de préjudice (paragraphe 15(1)) et prévoir la fourniture de services d'interprétation simultanée sur demande d'une partie ou si l'affaire présente de l'intérêt ou de l'importance pour le public (paragraphes 15(2) et (3)). Toutefois, contrairement à ce que prévoyait l'ancienne loi, ce droit n'est plus limité à la région de la Capitale nationale ou à des districts bilingues fédéraux et n'est plus sujet à discrétion.

De plus, le paragraphe 16(1) de la Loi impose aux tribunaux autres que la Cour suprême du Canada l'obligation de veiller à ce qu'un juge comprenne, sans l'aide d'un interprète, la langue officielle dans laquelle se déroule le procès. Cette disposition permet d'éviter la situation découlant de l'arrêt Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick ([1986] 1 R.C.S. 549), selon lequel le droit des parties de s'exprimer dans une langue officielle n'entraîne pas, pour le président du tribunal, d'obligation de compréhension. La Cour fédérale et la Cour canadienne de l'impôt doivent s'y conformer immédiatement, les autres tribunaux disposant pour ce faire d'un délai de cinq ans (paragraphe 16(2)). Cette obligation imposée aux tribunaux fédéraux est institutionnelle et non individuelle. Ainsi, les tribunaux fédéraux doivent disposer d'une capacité bilingue en ce qui touche leurs juges, mais ces derniers n'ont pas tous à être bilingues.

Enfin, la Loi contient deux nouvelles dispositions prévoyant: 1° l'obligation pour la Couronne ou une institution fédérale, lorsqu'elle est partie à une affaire civile, d'utiliser la langue officielle choisie par les autres parties, sauf en cas de délai d'avis abusif (article 18); et 2° la bilinguisation des actes de notification

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

judiciaires que doivent signifier les institutions fédérales (paragraphe 19(1)).

Partie IV - Communications avec le public et prestation des services

Cette partie de la Loi fait la synthèse du paragraphe 20(1) de la Charte et des dispositions de l'ancienne loi quant à la langue de service. C'est ainsi que pour ce qui est des zones d'application, la région de la Capitale nationale, qui n'est pas mentionnée dans la Charte, s'ajoute au siège ou à l'administration centrale des organismes visés; quant aux critères d'offre de services, la vocation du bureau, dont il n'était pas question dans l'ancienne loi, s'ajoute à la demande importante. Cette dernière notion ne s'applique plus au Canada seulement, comme le prévoyait l'ancienne loi, mais aussi à l'étranger. De plus, la notion de districts bilingues fédéraux est abandonnée.

En ce qui concerne le public voyageur, l'article 23 a la même portée que les dispositions de l'ancienne loi, en ce sens qu'il couvre les services offerts au Canada et à l'étranger, y compris ceux qui sont fournis par des tiers. Toutefois, l'offre de services ne fait plus l'objet d'exemptions si la demande est "trop faible ou irrégulière"; il faut plutôt la justifier en établissant que la demande est "importante". Ce changement s'explique par le souci de se conformer au libellé du paragraphe 20(1) de la Charte et d'éviter une multiplication des concepts d'application de la Loi.

La notion de demande importante est régie par l'article 32, qui octroie un pouvoir de réglementation au gouverneur en conseil pour sa détermination, à la lumière de critères énoncés au paragraphe 32(2). Il n'y a donc pas de définition législative. Enfin, la notion d'offre active de services bilingues est reconnue législativement (article 28), et les dispositions relatives à la langue de service l'emportent sur les dispositions incompatibles relatives à la langue de travail (article 31).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Partie V - Langue de travail

Cette partie renforce les dispositions de la résolution parlementaire de 1973 en intégrant celle-ci dans la Loi et en définissant son application. Elle n'a donc pas d'équivalent ni dans la Charte, ni dans l'ancienne loi. De plus, des pouvoirs de réglementation sont accordés au gouverneur en conseil pour son application (article 38).

L'article 34 dispose que le français et l'anglais sont les langues de travail des institutions fédérales et que leurs agents ont le droit d'utiliser l'une ou l'autre. L'article 35 prévoit que ce droit s'applique aux institutions fédérales situées: 1° dans la région de la Capitale nationale; 2° dans les régions ou secteurs du Canada énumérés dans une circulaire du Conseil du Trésor (Nouveau-Brunswick, certaines régions du Québec et de l'Ontario); et 3° dans les lieux à l'étranger désignés par règlement. Le paragraphe 38(2) prévoit que des régions ou des secteurs bilingues au Canada peuvent être inscrits sur la circulaire du Conseil du Trésor ou en être radiés. Cette approche territoriale n'est pas sans rappeler la notion de districts bilingues fédéraux contenue dans l'ancienne loi.

Les obligations corrélatives au droit à "un milieu de travail propice à l'usage effectif des langues officielles" comprennent: 1° la fourniture de services, de documentation et de matériel; 2° l'utilisation de systèmes informatiques bilingues (à compter du 1er janvier 1991); et 3° l'aptitude des supérieurs et de la haute direction à communiquer et à fonctionner dans les deux langues (paragraphe 36(1)).

Partie VI - Participation des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise

Cette partie, qui découle aussi de la résolution parlementaire de 1973 et qui est absente de la Charte et de l'ancienne loi, engage le gouvernement fédéral à assurer l'égalité des chances d'emploi et d'avancement et la conformité des effectifs des institutions fédérales avec "la présence au Canada des deux collectivités", compte tenu de la nature,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

du mandat, du public et de l'emplacement de ces institutions (paragraphe 39(1)).

Les emplois sont donc ouverts à tous les Canadiens, compte tenu des concepts de langue de service et de langue de travail (paragraphe 39(2)), sans qu'il soit pour autant porté atteinte au mode de sélection fondé sur le mérite (paragraphe 39(3)). Un pouvoir de réglementation est accordé au gouverneur en conseil pour l'application de cette partie (article 40).

Partie VII - Promotion du français et de l'anglais

La Loi engage le gouvernement fédéral à favoriser l'épanouissement des minorités, à appuyer leur développement et à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage des langues officielles (article 41). Cette disposition ne se retrouve ni dans la Charte, ni dans l'ancienne loi. Cependant, comme nous l'avons déjà mentionné, elle confère au gouvernement fédéral un rôle de promotion de la dualité linguistique canadienne, complétant ainsi, au niveau législatif, la disposition de l'Accord constitutionnel de 1987 relative au maintien de cette dualité.

La coordination de la mise en oeuvre de cet engagement par les institutions fédérales est assurée par le Secrétaire d'État du Canada (article 42), au moyen des mesures énumérées à l'article 43, notamment l'aide et l'encouragement aux gouvernements provinciaux et au secteur privé. Les ministres fédéraux peuvent consulter les gouvernements provinciaux et négocier avec eux pour assurer la coordination des services fédéraux, provinciaux, municipaux et scolaires dans les deux langues officielles (article 45).

Partie VIII - Attributions et obligations du Conseil du Trésor en matière de langues officielles

Contrairement à l'ancienne loi, qui ne désignait pas de responsable de son application, la Loi charge le Conseil du Trésor

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'élaborer et de coordonner les programmes fédéraux relatifs à la langue de service, à la langue de travail et à la participation équitable dans les institutions fédérales, à l'exception du Sénat, de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement (paragraphe 46(2)). Le Conseil est tenu de déposer devant le Parlement un rapport annuel sur l'exécution des programmes dans les institutions visées par sa mission (article 48), ce qui doit permettre une meilleure surveillance de ses activités liées aux langues officielles.

Partie IX - Commissaire aux langues officielles

La Loi confirme le mandat et les pouvoirs du Commissaire aux langues officielles, avec cependant quelques ajouts. Ainsi, la mission du Commissaire relative au respect de l'esprit de la Loi s'applique également à la promotion des langues officielles dans la société canadienne (paragraphe 56(1)). Cet ajout découle de l'engagement de promotion pris par le gouvernement fédéral dans la partie VII de la Loi.

Les attributions du Commissaire sont augmentées par l'inclusion des pouvoirs suivants: 1° examiner les règlements et instructions susceptibles de viser le statut ou l'emploi des langues officielles et établir à cet égard un rapport circonstancié (article 57); 2° fixer un délai aux administrateurs généraux d'une institution fédérale ayant fait l'objet d'une enquête pour être informé des mesures envisagées afin de donner suite à ses recommandations (paragraphe 63(3)); 3° transmettre au président du Conseil du Trésor un rapport motivé relatif à des menaces ou à des actes d'intimidation ou de discrimination dont un plaignant fait l'objet (paragraphe 62(2)); 4° présenter au Parlement un rapport spécial sur toute question relevant de sa compétence dont l'urgence ou l'importance ne permet pas d'attendre au rapport annuel suivant (paragraphe 67(1)); et 5° communiquer les renseignements nécessaires pour la tenue d'enquêtes (article 73). Tout rapport d'une enquête sur une institution fédérale est

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

déposé non plus auprès du greffier du Conseil privé, mais auprès du président du Conseil du Trésor (paragraphe 63(1)), étant donné ses responsabilités.

De plus, le Commissaire (et ses agents) se voient accorder une protection consistant: 1° à ne pas être contraints à témoigner sur des questions connues dans l'exercice de leurs attributions (article 74); 2° à bénéficier de l'immunité civile ou pénale pour les actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions (paragraphe 75(1)); et 3° à ne pouvoir faire l'objet d'une poursuite pour diffamation verbale ou écrite pour tout geste accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions (paragraphe 75(2)).

Partie X - Recours judiciaire

Cette partie est très importante car elle remédie à l'une des faiblesses de l'ancienne loi, à savoir son caractère déclaratoire, en lui conférant un caractère exécutoire à la Loi. Ainsi, toute personne peut recourir à la Cour fédérale (article 76) après avoir saisi le Commissaire d'une plainte relative: 1° aux débats et travaux parlementaires; 2° aux actes législatifs (sauf les textes de procédure); 3° à la langue de service et à la langue de travail; ou 4° à la dotation en personnel (paragraphe 77(1)). Ce caractère exécutoire est compatible avec celui de la Charte (prévu à son paragraphe 24(1)) et permet d'obtenir réparation de la part du pouvoir judiciaire (paragraphe 77(4)). Le Commissaire a également le pouvoir d'exercer lui-même le recours ou de comparaître (article 78), ce qui constitue un autre pouvoir nouveau. Finalement, l'article 79 prévoit la possibilité de regrouper plusieurs plaintes de même nature concernant une même institution fédérale.

Partie XI - Dispositions générales

Cette partie est également importante car elle corrige une autre lacune de l'ancienne loi, soit son absence de primauté sur les autres lois fédérales. En disposant que les parties I à V ont primauté sur ces

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dernières (paragraphe 82(1)), à l'exception de la Loi canadienne sur les droits de la personne (paragraphe 82(2)), on confère à la Loi un caractère quasi constitutionnel, ce qui la rend plus compatible avec la Charte.

Cette primauté ne s'applique cependant pas à l'ensemble de la Loi, mais à certaines de ses parties regroupant l'essentiel des droits linguistiques, mis à part la notion de participation équitable. La Loi ne comporte aucune clause dérogatoire: ses dispositions ne sauraient donc être assujetties à une clause "nonobstant".

Cette partie octroie au président du Conseil du Trésor le pouvoir de consulter les minorités de langue officielle et le grand public concernant les projets de règlements d'application de la Loi (article 84), et elle prévoit qu'un comité parlementaire est chargé de suivre l'application de la Loi (article 88).

Enfin, la réglementation prévue dans la Loi fait l'objet d'une procédure particulière. Un avant-projet de règlement doit être déposé 30 jours de séance avant sa publication dans la Gazette du Canada (article 85), et un projet de règlement doit être publié dans la Gazette du Canada au moins 30 jours de séance avant son entrée en vigueur, de façon à permettre aux intéressés de présenter des observations au président du Conseil du Trésor (article 86). En ce qui concerne la détermination de régions ou de secteurs bilingues au Canada, les projets de règlement doivent être déposés 30 jours de séance avant la date de leur entrée en vigueur; chaque chambre doit voter sur toute motion de désapprobation signée par un certain nombre de députés ou de sénateurs (article 87).

Partie XII - Modifications connexes

Cette partie vise à modifier des dispositions d'autres lois, dont le Code criminel. La partie XIV.1 du Code, intitulée "Langue de l'accusé", reconnaît déjà à l'accusé le droit d'être entendu par un magistrat qui parle sa langue; la Loi étend son application à l'avocat et aux témoins, lors du procès et de l'enquête préliminaire de l'accusé et dans les actes de procédure. Il prévoit aussi de nouveaux droits à la traduction simultanée, à un dossier bilingue, et à une poursuite publique

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dans la langue de l'accusé et à la disponibilité du jugement écrit dans la langue de l'accusé (paragraphe 94(1)).

Aux termes du paragraphe 94(2), ces dispositions sont entrées en vigueur à la date de la sanction royale pour les provinces qui appliquent déjà la partie XIV.1 du Code criminel et le seront à la date de leur proclamation pour les autres provinces, soit Terre-Neuve, l'Alberta et la Colombie-Britannique. En vertu de l'article 96, la partie XIV.1 du Code criminel (moins l'article 462.11 pour les trois provinces mentionnées ci-dessus) doit s'appliquer à l'ensemble du pays au plus tard le 1er janvier 1990, tant pour les infractions punissables par procédure sommaire que pour les actes criminels.

Cette partie prévoit également l'enchâssement des ordonnances linguistiques des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon dans leurs lois constitutives respectives (articles 97 et 98).

Partie XIII - Modifications corrélatives

Cette partie apporte des ajustements techniques à différentes lois. Ainsi, les lois concernant Les Arsenaux canadiens Limitée et la Société des transports du Nord Limitée sont modifiées pour que ces sociétés soient assujetties à la Loi, en raison de l'élargissement de la définition des sociétés d'État.

Partie XIV - Dispositions transitoires, abrogation et entrée en vigueur

En attendant que l'article 96 étende l'application de la partie XIV.1 du Code criminel (moins l'article 462.11) à toutes les provinces le 1er janvier 1990, les articles 105 et 106 prévoient un régime transitoire pour les trois provinces qui n'appliquent pas cette partie, soit Terre-Neuve, l'Alberta et la Colombie-Britannique (article 107).

Ainsi, comme le prévoyait l'ancienne loi, les tribunaux siégeant au Canada et exerçant leur compétence sous le régime d'une loi pénale fédérale doivent veiller à ce que tout témoin puisse utiliser l'une ou l'autre des langues officielles sans subir de préjudice (paragraphe

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

105(1)) et permettre le déroulement des débats et de l'audition dans la langue officielle de l'accusé si cela peut se faire sans inconvénient (paragraphe 105(2)). Cette dernière possibilité ne s'applique qu'aux tribunaux provinciaux où le bilinguisme est prévu dans les débats en matière civile (paragraphe 105(3)).

Enfin, l'article 106 prévoit un régime transitoire pour les provinces qui n'appliquent pas la partie XIV.1 du Code criminel: les accusés peuvent être entendus dans leur langue officielle, ils ont droit à l'interprétation simultanée, et les témoins peuvent témoigner dans la langue officielle de leur choix.